RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.659/1/3
van 25 oktober 2019

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2019’

‡LW-CFKTLABEG-GGGFJVT‡

Op 18 oktober 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2019’.

De hoofdstukken 1, 4, 5, 6 en 7 zijn door de eerste kamer onderzocht op 22 en 24 oktober 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd, Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur en Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De hoofdstukken 1, 2, 3 en 7 zijn door de derde kamer onderzocht op 22 oktober 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Cedric JENART, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 oktober 2019.

*

‡LW-CFKTLABEG-GGFJVT‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een "bijzondere" motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

> "door het feit dat het programmadecreet wegens de nauwe band met de begrotingsdecreten en de gelijktijdige behandeling in het Vlaams Parlement in dezelfde periode ingediend moet worden".

*

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VORMVEREISTEN

1. Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse Regering op 18 oktober 2019 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor het budgettair beleid te gelasten over het voorliggende voorontwerp het advies in te winnen van een reeks instanties en adviesraden. Die adviezen blijken nog niet te zijn gegeven.

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-CFKTLABEG-GGFJVT‡

2. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, nog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

*

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 1 – Algemeen

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken

Hoofdstuk 2 – Mobiliteit en Openbare Werken

Afdeling 1 – Wijziging van art. 27 van de Wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer

Artikel 2 van het voorontwerp strekt ertoe om, in antwoord op advies 66.339/3 van de Raad van State van 10 juli 2019,[2] een duidelijke rechtsgrond te bieden voor de retributies die verschuldigd zijn door de rijscholen en hun personeel.

In het ontworpen artikel 27, tweede lid, 1°, en derde lid, van de wet van 16 maart 1968 ‘betreffende de politie op het wegverkeer’ (artikel 2, 2°, van het voorontwerp) wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om retributies te bepalen voor, onder meer, de “schorsing en intrekking van de erkenning van de rijscholen en hun personeel, evenals van de lokalen en de oefenterreinen van de rijscholen” en voor “het uitoefenen van toezicht op de naleving van de voorwaarden waaraan rijscholen en hun personeel moeten voldoen”.

Een retributie dient een geldelijke vergoeding te zijn voor een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en zij moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.[3] Bij ontstentenis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

---

[2] In adv.RvS 66.339/3 van 10 juli 2019, over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de voorwaarden voor het rijonderricht en de erkende rijscholen’, opmerking 9.6, zet de Raad van State, afdeling Wetgeving, uiteen “dat een bepaling die aan de regering de bevoegdheid beoogt op te dragen om te bepalen in welke gevallen retributies kunnen worden geheven, strijdig is met artikel 173 van de Grondwet, volgens hetwelk het aan de wet- of decreetgever toekomt om die gevallen te bepalen. Artikel 1, tweede lid, van de wegverkeerswet lijkt daar niet mee bestaanbaar, zodat de ontworpen regeling, in zoverre ze rechtsgrond zoekt in die bepaling, op los zand is gebouwd. Bijgevolg zouden de gevallen waarin retributies verschuldigd zijn, en door wie deze verschuldigd zijn, in een decretale bepaling moeten worden geregeld vooraleer de ontworpen bepalingen doorgang kunnen vinden”.

[3] Zie bijvoorbeeld GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

‡LW-CFKTLABEG-GGFJVT‡

De schorsing en intrekking van een erkenning kan bezwaarlijk worden beschouwd als een dienst die wordt verleend aan de heffingsplichtige.[4] Hetzelfde geldt voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden waaraan rijscholen en hun personeel moeten voldoen. Gevraagd hoe dan kan worden verantwoord dat in de voormelde gevallen retributies verschuldigd zouden zijn, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "De erkenningen worden zonder eindduur verleend. Zolang een rijschool blijft voldoen aan de voorwaarden, kunnen de erkenningen behouden blijven. Regelmatig toezicht is dan ook noodzakelijk om uit te maken of de erkenning van de rijscholen (en hun personeel) niet moeten ingetrokken of geschorst worden."

Hiermee kan niet worden ingestemd. Toezicht en inspecties die los van een of andere aanvraag van de heffingsplichtige worden verricht, zoals toezicht om uit te maken of de erkenning van een rijschool of van hun personeelsleden moet worden geschorst of ingetrokken, kunnen in beginsel niet worden beschouwd als een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd. Aangezien ze veeleer strekken tot de financiering van een overheidsinstantie, moeten de vergoedingen in kwestie worden beschouwd als een belasting, waarvan de essentiële elementen, zoals onder meer de heffingsgrondslag, bij decreet moeten worden geregeld.[5]

Het ontworpen artikel 27, tweede lid, 1°, en derde lid, van de wet van 16 maart 1968 moet worden heroverwogen in het licht van het voorgaande. Alleszins zal bij de uitvoering van de ontworpen bepaling erop moeten worden toegezien dat de concrete bijdragen die worden ingevoegd, effectief het karakter vertonen van retributies.

Hoofdstuk 3 – Kanselarij en Bestuur

Afdeling 1 – Wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds

De artikelen 3 tot 5 van het voorontwerp strekken tot wijziging van artikel 19*septies decies* van het decreet van 5 juli 2002 'tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds', teneinde "de bedragen voor Kortrijk voor 2018 en 2019 correct vast te stellen en het indexeringsmechanisme juist toe te passen". Het betreft een rechtzetting van een vergissing die is gebeurd bij de toekenning, door het decreet van 21 december 2018 'houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019', van 100.000 euro aan de stad Kortrijk voor de overname van provinciale instellingen. De stad Kortrijk zou dat bijkomend bedrag nog steeds ontvangen maar pas vanaf het begrotingsjaar 2019, in plaats van vanaf het begrotingsjaar 2018. Het evolutiepercentage is vanaf het begrotingsjaar 2020 van toepassing op dat bedrag.

[4] In zoverre ook wordt voorzien in een retributie voor de *weigering* van de erkenning (ontworpen artikel 27, tweede lid, 1°, van de wet van 16 maart 1968) kan worden aangenomen dat veeleer bedoeld wordt dat een retributie is verschuldigd voor de behandeling van de aanvraag tot erkenning, ook al zou die aanvraag tot een weigeringsbeslissing leiden. In dat geval is er wel degelijk een dienst die wordt verleend voor de heffingsplichtige, zijnde de aanvrager.

[5] GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.6.3.

‡LW-CFKTLABEG-GGFJVT‡

Dienaangaande moet evenwel in herinnering worden gebracht wat de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 64.437/1-3 van 22 oktober 2018 heeft opgemerkt:

> "Het voorgaande neemt niet weg dat, in zoverre het bijkomende bedrag dat aan de stad Kortrijk wordt toegekend, wordt verantwoord aan de hand van de overname van het Platform voor Actuele Kunst, Be-Part, die verantwoording slechts opgaat zolang de stad Kortrijk mee bijdraagt tot de werking van dat Platform. Ook rijst de vraag waarom in een structurele verhoging wordt voorzien van het bedrag dat wordt toegekend aan de stad Kortrijk, terwijl in de memorie van toelichting de indruk wordt gewekt dat het bedrag in kwestie bestemd is voor specifieke kosten die verband houden met voortzetting van de werking van het Platform voor Actuele Kunst na de gedeelde overname door de stad Kortrijk en de stad Waregem.
>
> Meer in het algemeen moet worden vastgesteld dat indien het de bedoeling is om de financiering van het betrokken platform structureel te verhogen, en indien het bedrag dat de stad Kortrijk ontvangt hierdoor hoger wordt dan de financiële last die voor deze gemeente voortvloeit uit de overname van die provinciale instelling, de initiële verantwoording voor de betrokken regeling, namelijk de overname van provinciale instellingen door de gemeenten, achterhaald dreigt te worden. Bovendien rijst de vraag naar de verhouding tot de andere regelingen inzake de ondersteuning van de culturele sector[6], mede in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet discriminatie." [7]

Hoofdstuk 4 – Economie, Wetenschap en Innovatie

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 5 – Onderwijs en Vorming

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 6 – Werk en Sociale Economie

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

[6] *Voetnoot 9 van het aangehaalde advies:* Zie bijvoorbeeld de subsidieregeling waarin titel 3 van het Kunstendecreet van 13 december 2013 voorziet.

[7] Adv.RvS 64.437/1-3 van 22 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 december 2018 'houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019', *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1746/1, 111.

‡LW-CFKTLABEG-GGFJVT‡

Hoofdstuk 7 – Inwerkingtreding

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Jo BAERT

‡LW-CFKTLABEG-GGFJVT‡